



全球治理中的非政府组织

陶涛(2007.4)

随着全球化的迅速发展,全球性问题更加突出,全球治理概念应运而生。作为国际关系的新兴行为体,非政府组织积极参与全球性问题的解决,在全球治理进程中的地位与作用颇为独特。

非政府组织广泛参与全球治理进程

作为全球治理的重要行为体之一,非政府组织积极推动跨国社会运动的发展,纠正全球化的负面影响,并活跃在多边外交场合,努力成为全球议题的制定者、弱小国家和弱势群体的代言人。

一、非政府组织是全球治理的重要行为体之一。当今国际社会多种行为体在全球各个领域通过正式或非正式的制度安排,采取合作行动共同应对全球问题,构成多层次和多维度的全球治理网络。非政府组织与主权国家和政府间组织建立联系和合作关系,并与后者一起成为全球治理体系的重要行为体。随着形势的发展,非政府组织涉及全球治理事务的范围日趋广泛,目前它的活动不仅限于参与环境保护、人道救助、非核化运动等,还扩展到安全、裁军、外交等传统国际政治领域。

二、非政府组织是跨国社会运动的推动者。全球治理以全球公民社会为基础,而跨国社会运动是全球公民社会的主要活动方式,非政府组织成为跨国社会运动的积极推动者。20世纪它倡导的跨国社会运动以维护和平为主要目标,长期研究和跟踪军控问题。1997年1000多个非政府组织所组成的“国际禁止地雷运动”成功促使122个国家签署了禁止使用对人地雷的国际公约。近年来,非政府组织认识到,借助跨国社会运动、推动公民社会与各国政府进行对话与合作是全球治理不可或缺的环节。非政府组织的跨国社会运动规模扩大,并向组织化方向发展。新世纪初各国非政府组织自发举办世界社会论坛,定期就全球性问题交流看法和提出建议。

三、非政府组织成为全球化运动的纠偏者。全球化的发展催生了全球治理的观念,而纠正全球化的负面影响也成为全球治理的重要内容。非政府组织因大力揭露全球化的种种弊端和负面影响,一度被认为是反全球化的组织者和代言人。其实多数非政府组织并不完全否定全球化本身,而是主张对全球化进行民主管理和适当调控,促使全球化成为公平与民主、可持续发展和各国都受益的进程。世界社会论坛就反对新自由主义或帝国主义的全球化,主张改变现行的不合理和不公平的全球化进程,提出了“另一个世界是可能的”口号。

四、非政府组织是多边外交场合的不速之客。多边外交是实现全球治理的主要方式,非政府组织频繁出现在多边外交场合,积极介入和影响全球治理决策进程。1992年联合国环境与发展大会期间,170多个国家的近2万个非政府组织同在巴西平行举办“92’全球论坛”唱对台戏;1999年世界贸易组织西雅图部长级会议因非政府组织的抗议无果而终。在联合国、世界贸易组织、世界银行、国际货币基金组织、八国集团、世界经济论坛等多边外交场合,非政府组织往往“如影随形”、“不请自来”,提出议题、施加压力和影响决策,一定程度打破了国家和政府间组织垄断全球治理事务的局面。

五、非政府组织力争成为全球议题的制定者。全球治理的成果很大程度取决于全球议题的提出和解决。非政府组织长期活跃在环境保护领域,努力推动各国政府和国际组织加强环保政策的协调与合作。现在非政府组织不但是环保的积极呼吁者,而且是参与环保政策的制定者。同时,非政府组织还是可持续发展的坚定捍卫者,在实施全球可持续发展战略方面发挥了重要的建设作用。正是在非政府组织的大力推动下,环境保护与可持续发展目前已成为全球治理的重要议题。2002年南非约翰内斯堡世界可持续发展首脑会议明确规定,政府、非政府组织、企业在环保和发展领域互为合作伙伴关系。

六、非政府组织甘当弱小国家和弱势群体的代言人。全球治理的主要宗旨是实现世界的均衡发展,解决世界范围的贫富差距问题一直是全球治理的基本目标。非政府组织特别关注第三世界国家的经济社会发展,长期协助政府行使社会救济功能,并成为国际社会向第三世界提供发展援助的重要渠道。2004年印度洋地震海啸灾难后,非政府组织与政府和联合国有关机构相互配合,迅速开展

人道主义援助运动，成为救援受灾国的重要力量。当前北方国家对南方国家的贫困、债务、疾病等问题给予了更多的关注与援助，其中部分原因在于非政府组织强烈的道德呼吁和积极的介入政策。

非政府组织在全球治理中的作用与意义

全球化的发展为非政府组织参与全球治理提供了可能性。非政府组织利用自身优势，为全球治理奠定价值基础和创造制度框架。非政府组织的参与扩大了全球治理行为体，一定程度促进了国际关系民主化。

一、全球化的发展为非政府组织参与全球治理提供了可能性。全球化和全球问题是全球治理的基础，也为非政府组织参与全球治理提供了可能性。第一，全球化增强了非政府组织的地位。全球化的发展推动公民社会的兴起，而公民社会的兴起又带动非政府组织的发展。非政府组织的“非政府”与“非官方”的特征符合全球化时代的公共事务的特性。第二，全球化促进了全球治理的兴起。全球化加强了世界各国的相互联系，也产生了复杂的全球问题。传统的“以国家为中心”的观念和“以战争解决冲突”的模式受到挑战，“以合作代替冲突”的全球治理观念开始流行，非政府组织也在其中占据了一席之地。第三，非政府组织参与全球治理符合公民的需要。非政府组织利用信息技术发展提供的便利，积极而广泛地参与全球治理进程，全面而真实地反映多元社会的各种群体的声音，符合公民社会发展的潮流和公民参与全球治理的需要。

二、非政府组织具有参与全球治理的独特优势。非政府组织因其自身特点，在全球治理进程中具有独特优势。第一，非政府组织具有体制优势。非政府组织具有目的之非营利性、主体之志愿性、资源获取方式之自主性等体制优势，一定程度弥补了政府或市场机制的不足，成为全球资源合理配置的补充形式。第二，非政府组织具有形态优势。非政府组织的宗旨多为维护和平、促进发展、保护环境等人类共同关心的问题，具有较大的号召力；它多以和平请愿、集会示威等对政府施加影响，或公开呼吁公平与公正而对市场纠偏，也直接参加环保、扶贫等活动，参与全球治理的形式相当灵活和广泛。第三，非政府组织具有专业优势。不同领域的非政府组织，多由专业人士和关注特定问题的志愿者组成，它关于全球治理方面的建议，有的建立在深入调查和科学分析的基础，具有一定的合理性和可行性，有时成为政府调整政策的参考依据。

三、非政府组织为全球治理奠定价值观念的基础。作为全球治理的重要行为体之一，非政府组织从多方面奠定全球治理的价值基础。第一，体现了全球治理体系中的多重治理价值。非政府组织一起被视为代表全球公民社会的基本形式，体现的是与国家不同的价值观念。非政府组织主张的多重治理价值为全球治理注入了新的治理理念。第二，推动全球治理的民主化进程。由于非政府组织的介入，全球治理主体多元、平等参与，并出现权力分散化的趋势。民主、平等、自治是非政府组织参与全球治理的基本价值观，公民通过非政府组织可直接参与全球事务的管理。第三，有助于形成普遍的价值体系。非政府组织因其“中立性”、“非政府”和“非赢利”的特性，其价值观念比较容易被普通民众认可，它参与全球治理进程有助于公众对全球性问题形成共识，也有助于公民形成普遍的价值体系。

四、非政府组织为全球治理创建制度框架。全球治理从无序走向有序，非政府组织为全球治理创建制度框架。第一，主张共同参与机制。非政府组织奉行平等自愿结合原则，反对集中领导的垂直等级体制，主张不同行为体相互平等，既竞争又合作，共同参与全球治理进程。第二，建立网络合作机制。非政府组织采取网络式分散管理体制，主张通过网络采取平等协商、谈判和妥协等办法，实现全球治理的行为体多元化和利益最大化，从而为全球治理提供了网络合作机制的治理范式。第三，与联合国建立合作机制。鉴于非政府组织在全球治理中的影响和作用日益增强，联合国与之建立了有效的合作机制。目前，非政府组织在联合国的地位已从最初的政策传达者和咨询意见提供者转变为联合国决策过程和政策实施的合作者，大量非政府组织参与联合国组织体系，影响全球治理议题和决策过程。非政府组织的参与，进一步健全了全球治理的制度框架。

五、非政府组织的参与扩大了全球治理的行为体，一定程度促进了国际关系的民主化。非政府组织参与全球治理进程发挥了积极作用。第一，扩大了全球治理的行为体。主权国家、政府间国际组织、政党是传统的行为体，二战后，跨国公司、传媒和非政府组织成为新兴行为体。非政府组织参与全球治理进程，扩大了全球治理的行为体，促使全球治理的行为体日趋多元化。第二，弥补了其他行为体的缺陷。非政府组织的活动超越民族国家的界限，弥补了跨国公司片面追逐利润、主权国家一味追求国家利益的局限性。它向跨国公司、各国政府和国际组织施加影响，促进多种行为体共同合作解决全球性问题。第三，促进了国际关系的民主化。非政府组织的参与使全球治理过程更

加开放和民主，改变了权力垄断的局面，全球治理出现多个中心，决策过程更加民主，客观上有利于国际关系的民主化。

六、非政府组织在全球治理中的作用存在一定的局限性。与国家和政府间组织相比，非政府组织在全球治理中的作用存在局限性。第一，非政府组织本身存在弱点。世界各国非政府组织数量众多，类型庞杂，全球治理观点不尽相同，有时很难协调出共同立场。一旦遇到内部阻力或外部压力，容易发生争论和冲突甚至放弃进一步的努力。第二，非政府组织的政策取向有不足之处。部分非政府组织关于全球治理的看法往往是建设性少、破坏性多，很难取得实效。它的全球治理观念号称超越国界，但有时政策不免忽视具体国家的国情。第三，非政府组织行动能力受到限制。与强力机构和强制手段为后盾的主权国家和政府间组织相比，非政府组织缺乏政策实施的强制力和合法性，它在全球治理中的作用更多地体现在提出议题、施加压力、影响决策，还不会对国家和政府间组织的主导全球治理的地位构成根本挑战。

非政府组织以其参与全球治理的实践和能力赢得了国际社会的认可。联合国全球治理委员会认为，“治理在世界层次上一直被主要视为政府间的关系。如今则必须看到它与非政府组织、各种公民运动、跨国公司和世界资本市场有关。”社会党国际也将非政府组织视为全球治理的伙伴，认为以非政府组织为代表的公民社会是全球化进程中的“社会调解人和咨询者”，应提高其参与全球行动的能力。非政府组织与政府间组织和跨国公司已经被认为是决定当今世界发展进程的三大重要力量，三者之间形成良性竞争、合作与互补关系，有利于使全球治理向国际关系民主化和世界多极化的方向发展。鉴于全球治理还存在广阔的发展空间，非政府组织在全球治理中的地位还会上升，作用也将得到进一步的加强。

（《当代世界》2007年第4期）